

中国食盐

ZHONGGUOSHILYAN
JINGYINGSHICHANGHUA
GAIGETANJIU

经营市场化改革研究

王可山 郝玉柱 刘永胜 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

本书是2017年北京市“长城学者”培养计划项目（CIT&TCD20170316）、北京市教育委员会社科计划重点项目“后专营时代京津冀食盐供应安全保障机制研究”（SZ201710037020）、北京市社会科学基金项目“后专营时代北京市食盐封闭供应链运行机制研究”（15JGB102）、中国盐业总公司委托项目“培育成熟的食盐市场经营主体研究”、内蒙古额吉淖尔盐场委托项目“食盐产品市场定位及营销策略研究”的部分成果。

中国食盐

ZHONGGUOSHILYAN
JINGYINGSHICHANGHUA
GAIGEYANJIU

经营市场化改革研究

王可山 郝玉柱 刘永胜 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国食盐经营市场化改革研究/王可山, 郝玉柱, 刘永胜著.

北京: 中国经济出版社, 2017.4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 5009 - 0

I. ①中… II. ①王… ②郝… ③刘… III. ①食盐—商业经营—

市场改革—研究—中国 IV. ①F724.782

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 292165 号

组稿编辑 崔姜薇

责任编辑 贾轶杰

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京建宏印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 18.75

字 数 302 千字

版 次 2017 年 4 月第 1 版

印 次 2018 年 2 月第 2 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

前言

PREFACE

盐业系天下。盐是没有替代品的生活必需品，从古至今没有哪一个产品能像食盐一样影响着每个人每天的生活，甚至影响着国家安全和社会稳定。因而，古今中外各国政府历来都非常重视对食盐的生产经营管理。食盐专营制度具有悠久历史，在我国始于2600多年前的春秋战国时期。

新中国成立以后，我国盐业经营管理体制总的基调是政府主导的计划管理方式。1996年5月27日，国务院发布《食盐专营办法》标志着我国开始实行市场经济条件下的食盐专营制度。食盐专营制度无论是对国家、社会、企业还是消费者都发挥了积极作用，为我国经济社会发展做出了重大贡献。然而，随着我国社会主义市场经济发展的不断深入，围绕食盐要不要专营，或者说是食盐经营市场化改革的思考也越来越多。虽然2001年以来国家有关部门先后拟订了七份盐业体制改革方案，但是直到2016年4月22日国务院印发《盐业体制改革方案》（国发〔2016〕25号），才标志着酝酿已久的盐业体制改革终于启动。

本书的研究正是基于以上背景，通过全面的历史考察、现状分析、国内外经验借鉴和个案研究，对我国食盐经营市场化改革问题进行深入探讨，寻求加强和改进我国食盐经营管理效率的策略和措施。本书的研究内容主要包括：（1）食盐经营管理制度的历史变迁；（2）食盐专营制度及运营中存在的问题；（3）食盐经营体制改革国内外经验借鉴；（4）市场化改革背景下食盐经营主体研究；（5）市场化改革背景下食盐经营主体运营保障条件研究；（6）食盐产品市场定位研究；（7）食盐产品市场营销策略研究。此外，对于盐行业比较关注的一些具体问题，包括政企分开、产销融合、盐业中心组建、产权结构多元化改革、食盐封闭供应链管理、食盐流通与监管信息平台构建、食盐经营市场化改革的总体目标、基本原则与改革方案、食盐产品定价、食盐产品结构优化、食盐产品品牌提升、盐业

企业广告策略和营销渠道拓展等问题，本书分别作了专题研究。

本书研究的主要结论是：（1）尽管历史上对盐的专营制度不断变化，但都是基于盐在社会经济中的重要性展开的，国家对盐的专营具有政治和经济双重功用。（2）我国食盐经营管理体制在运营中存在一系列问题，如政企不分、产销分离、无法通过市场实现资源有效配置、行业技术进步和产业结构调整缓慢、企业规模小、流通效率低、产业不集中等。（3）我国食盐经营管理体制改革应遵循兼顾安全、效率和稳定的基本原则，处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，并更好地发挥政府作用，保证食盐产业安全和产品质量安全，建立统一开放、竞争有序的市场体系。（4）要密切结合我国的国情，关注食盐是战略性资源产品的特点，采取稳步推进的方式，逐步培育成熟的食盐市场经营主体。要注意解决改革过程中的食盐产业安全和食盐供应安全问题。（5）我国食盐经营主体的生产经营网络处在严格的市场监管体系下，生产经营网络安全稳定。但是，食盐生产和流通企业呈现“多、小、散、乱”的状态，缺乏创新动力。（6）我国是碘缺乏病高发的国家，全世界40%的碘缺乏人群在中国，消除碘缺乏危害的重任不容忽视，中国的食盐市场化更应该稳妥谨慎、有序渐进地推进，理顺效率和安全、稳定的关系。（7）成熟食盐市场经营主体应是产销一体化经营组织，以确保食盐质量安全和生产服务效率为目标，通过改革不断完善食盐经营主体有效运营的保障条件。（8）人口总量的变化对食盐市场容量变化起关键作用，未来15年我国食盐消费总增长量不大。（9）消费者关注食盐产品品牌和安全标识，价格并不为消费者完全看重。目前在品牌选择上最多的是“中盐”，但未来选择其他品牌的比例会有明显增加。质量安全承诺、品质体验、朋友推荐对购买意愿的影响较大，应关注这些影响因素。（10）消费者认为不同品种的食盐有区别，对食盐产品有多样化需求。消费者对海盐的认知度最高，其次是湖盐、井矿盐。消费者在食盐消费中非常关注产品品质、健康和标准等因素。（11）企业开发高端产品可以满足消费者的个性化和差异化的需求，但必须考虑地区的差异以及食盐市场的总体发展趋势。（12）制盐企业允许跨区域经营，食盐产品的竞争会越来越激烈，采取低价虽有助于打开销路，但不会长久。产销一体化或产销联盟是未来的策略选择。

北京物资学院中国盐业研究中心 王可山 郝玉柱 刘永胜

2017年3月18日

目 录

CONTENTS

第一章 食盐经营管理制度的历史变迁研究	001
第一节 中国历代食盐经营管理制度演变	001
第二节 中国现代食盐经营管理制度演变	009
第三节 各时期对食盐管制的合理性和必要性	017
第四节 中国现代食盐专营制度的主要贡献	020
第二章 食盐专营体制及运营中存在的问题分析	026
第一节 政企不分导致经营行为不规范	026
第二节 产销分离的制度设计是产销矛盾产生的根源	027
第三节 食盐生产企业缺乏自主创新的积极性	030
第四节 经营范围的制度设计导致区域分割	032
第三章 食盐经营体制改革国内外经验借鉴	033
第一节 发达国家食盐管理体制改革的经验借鉴	033
第二节 我国行业管理体制改革的经验教训	038
第四章 市场化改革背景下食盐经营主体研究	045
第一节 专营体制下的食盐经营主体现状	045
第二节 成熟食盐市场经营主体的特征	052
第三节 食盐市场经营主体的理想格局	054
第四节 培育成熟的食盐市场经营主体是一个渐进过程	057
第五节 培育成熟食盐市场经营主体的措施	059
第五章 市场化背景下食盐经营主体运营保障条件研究	065
第一节 食盐市场经营主体标准化建设	065

第二节	食盐流通政策与监管体系完善	068
第三节	食盐流通与监管信息平台构建	076
第四节	食盐流通与监管关键技术	085
第六章	食盐产品市场定位研究	096
第一节	食盐市场容量研究	096
第二节	食盐市场需求研究	108
第三节	食盐消费群体研究	120
第四节	食盐产品优势研究（以额吉淖尔大青盐为例）	138
第七章	食盐产品市场营销策略——对额吉淖尔大青盐的	
	个案研究	142
第一节	食盐产品策略	142
第二节	食盐价格策略	149
第三节	食盐广告策略	156
第四节	食盐包装策略	159
第五节	食盐事件营销策略	160
第六节	食盐渠道营销策略	161
第八章	主要研究结论与政策建议	175
第一节	主要研究结论	175
第二节	对策建议	182
第九章	专题研究	191
第一节	关于政企分开的实施	191
第二节	关于产销融合的实施	195
第三节	关于食盐事业中心的组建	198
第四节	关于产权结构多元化改革	199
第五节	关于食盐封闭供应链管理	199
第六节	关于食盐流通与监管信息平台的构建	201
第七节	关于食盐经营市场化改革的总体目标、基本原则与 改革方案	201
第八节	关于食盐产品定价方案	204

第九节 关于食盐产品结构优化方案	205
第十节 关于食盐产品品牌提升方案	207
第十一节 关于盐业企业广告策略实施方案	207
第十二节 关于盐业企业营销渠道拓展实施方案	212
附录 A 盐改前主要法规政策	215
一、盐业管理条例	215
二、国家储备食盐管理办法	219
三、盐业行政执法办法	222
四、食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例	228
五、食盐专营办法	232
六、关于促进食盐流通现代化的若干意见	236
七、推进食盐流通现代化实施方案	238
八、全国制盐工业结构调整指导意见	244
九、关于进一步做好无碘食盐供应和管理工作的通知	251
附录 B 盐改后主要政策法规	254
一、盐业体制改革方案	254
二、关于做好改革过渡期间食盐定点生产企业进入食盐流通销售 领域和食盐批发企业开展跨区经营有关工作的通知	259
三、关于加强改革过渡期间食盐专营管理有关工作的通知	267
四、关于进一步落实盐业体制改革有关工作的通知	269
五、食盐专营办法（修订送审稿）	273
六、盐业管理条例（修订送审稿）	278
重要术语索引表	282
后 记	285

图表目录

表 2-1	2013 年某地区主流小包装食盐价格构成表	028
表 2-2	北京市小包装食盐零售价格表	031
表 3-1	政府在电信产业改革中的作用	039
表 4-1	盐业批发企业与制盐企业人员及报酬情况	046
表 4-2	全国食盐定点生产企业前 10 位实际产量、销量	049
表 5-1	食盐市场经营主体标准化建设内容	066
表 5-2	一维条码和二维条码的比较	085
表 5-3	常见识别技术比较	088
表 6-1	2015—2050 年中国人口预测	098
表 6-2	全面二孩政策后对 2016—2020 年总人口预测	099
表 6-3	2016—2020 年全国人口及食盐消费量预测	100
表 6-4	2013 年、2015 年目标市场食盐销售量、人口及人均 消费量情况	100
表 6-5	2016—2020 年内蒙古自治区人口情况表	101
表 6-6	2016—2020 年内蒙古自治区人口及食盐消费量预测	102
表 6-7	2016—2020 年北京市人口及食盐消费量预测	102
表 6-8	2006—2015 年天津市人口情况表	103
表 6-9	2016—2020 年天津市人口及食盐消费量预测	103
表 6-10	2006—2015 年河北省人口情况	103
表 6-11	2016—2020 年河北省人口及食盐消费量预测	104
表 6-12	2006—2015 年黑龙江省人口情况	104
表 6-13	2016—2020 年黑龙江省人口及食盐消费量预测	105
表 6-14	2006—2015 年吉林省人口情况	105
表 6-15	2016—2020 年吉林省人口及食盐消费量预测	105
表 6-16	2006—2015 年辽宁省人口情况	106
表 6-17	2016—2020 年辽宁省人口及食盐消费量预测	106

表 6-18	2006—2015 年山西省人口情况表	106
表 6-19	2016—2020 年山西省人口及食盐消费量预测	107
表 6-20	2016—2020 年各目标市场食盐市场容量	107
表 6-21	被调查者的基本样本资料特征	108
表 6-22	被调查者对食盐产品标识的关注要素排序	110
表 6-23	被调查者对食盐品牌的认知	111
表 6-24	被调查者对食盐产品质量的认知	111
表 6-25	被调查者对食盐产品包装的认知	112
表 6-26	被调查者对食盐产品促销方式的认知	112
表 6-27	被调查者食盐品牌选择	113
表 6-28	被调查者家庭食盐消费量情况	113
表 6-29	被调查者家庭食盐采购次数情况	114
表 6-30	被调查者家庭食盐购买地点情况	114
表 6-31	被调查者家庭每月购买食盐产品金额情况	115
表 6-32	被调查者在购买食盐产品时所持有的消费心理	115
表 6-33	被调查者家庭食用其他增味剂情况	116
表 6-34	决定被调查者购买食盐产品的主要因素情况	116
表 6-35	价格影响被调查者购买食盐产品的程度	117
表 6-36	广告宣传影响被调查者购买食盐产品的程度	117
表 6-37	本地企业生产对购买食盐产品的影响	118
表 6-38	独特包装对购买食盐产品的影响	118
表 6-39	质量安全承诺及品质体验对购买意愿的影响	119
表 6-40	相关人群对购买意向的影响	119
表 6-41	食盐生产与销售过程中需要着重注意的问题排序	120
表 6-42	被调研者的基本样本资料特征	121
表 6-43	消费者购买食盐时的选择习惯	123
表 6-44	目标明确、比较后购买消费群体的特征	123
表 6-45	消费者对不同品种食盐区别的认知	123
表 6-46	认为不同品种食盐有区别的消费群体特征	124
表 6-47	消费者对不同种类食盐的认知	125
表 6-48	对湖盐认知度较高的消费者群体特征	125

表 6-49	重点调研地区消费者对湖盐的认知度	125
表 6-50	消费者通常购买食盐的场所	126
表 6-51	消费者购买食盐优先考虑的因素	126
表 6-52	选择不同因素的消费者对湖盐的认知程度	127
表 6-53	消费者对不同食盐品牌的了解情况和购买情况	127
表 6-54	消费者是否愿意购买尝试其他品牌的食盐的情况	128
表 6-55	能够促使消费者购买其他品牌食盐的原因	128
表 6-56	消费者是否听说过额吉淖尔大青盐（母亲湖牌）	129
表 6-57	重点调研地区消费者是否听说过额吉淖尔大青盐 （母亲湖牌）	130
表 6-58	消费者对额吉淖尔大青盐的感受	130
表 6-59	京津冀、黑吉辽地区消费者对额吉淖尔大青盐的感受	131
表 6-60	消费者是否愿意购买额吉淖尔大青盐	131
表 6-61	京津冀、黑吉辽地区消费者是否愿意购买额吉淖尔 大青盐	131
表 6-62	消费者对目前市场上普通食盐的价格（每袋 2.5 元/ 400 克）的接受程度	132
表 6-63	消费者购买额吉淖尔大青盐愿意接受的最高价格区间	133
表 6-64	重点调研地区消费者购买额吉淖尔大青盐的意愿支付 最高价格	133
表 6-65	不同收入的消费者购买额吉淖尔大青盐的意愿支付 最高价格	134
表 6-66	购买食盐时优先考虑不同因素的消费者购买额吉淖尔 大青盐的意愿支付最高价格	135
表 6-67	不同选择习惯的消费者购买额吉淖尔大青盐的意愿 支付最高价格	136
表 6-68	受不同因素影响的消费者购买额吉淖尔大青盐的意愿 支付最高价格	137
表 7-1	“母亲湖”牌大青盐产品结构	142
表 7-2	额吉淖尔盐场优化产品组合结构示意图	143
表 7-3	营养盐开发创意	144

表 7-4	保健美容系列产品创意	145
表 7-5	额吉淖尔旅游系列产品创意	146
表 7-6	企业各产品系列品牌定位设计	148
表 7-7	锡林郭勒盟到周边主要城市物流报价	151
表 7-8	锡林浩特市各种类盐品批发价格表	151
表 7-9	2013 年某地区主流小包装食盐价格构成表	152
表 7-10	广告目标、主题及广告语设计	156
表 7-11	大青盐广告中可建立的相关联系	158
表 7-12	大青盐产品广告	158
表 7-13	广告媒体选择方案	159
表 7-14	榆林盐业公司和额吉淖尔盐场距离内蒙古自治区南部主要 城市距离	162
表 7-15	额吉淖尔和营口盐场到东北地区主要城市的距离	164
表 7-16	内蒙古自治区知名超市	165
表 7-17	内蒙古自治区各盟/市肉制品加工企业数量	167
表 7-18	代理商数量标准	168
表 7-19	选择批发代理商的参考标准	169
表 7-20	额吉淖尔、乌里雅斯太山和珠恩嘎达布其口岸的比较	173
表 7-21	额吉淖尔盐湖与青海茶卡盐湖比较	174
表 9-1	改革方案评价指标体系	202
表 9-2	各指标赋值表	203
表 9-3	新产品开发规划表	206
表 9-4	企业品牌提升“三步走”方案	207
表 9-5	广告策略实施计划表	207
表 9-6	一个城市的经费预算和投放时间	209
表 9-7	网络广告投放计划表	210
表 9-8	美食类公众号	211
图 3-1	我国集团式电力市场体系	041
图 5-1	食盐流通与监管信息平台模型	076
图 5-2	食盐流通与监管信息平台网络构架	077
图 5-3	食盐生产流通信息系统组成	078



图 5-4 食盐仓储信息系统框图	081
图 5-5 食盐仓储管控一体化系统	083
图 5-6 二维码技术在物流管理中的应用	086
图 5-7 RFID 技术在物流管理中的应用	089
图 5-8 EPC 识读流程	092
图 5-9 物联网在物流管理中的应用	092
图 6-1 2015—2050 年中国人口趋势	098
图 7-1 企业品牌体系框架结构图	147
图 7-2 内蒙古自治区周边主要盐场分布图	162

第一章

食盐经营管理制度的历史变迁研究

第一节 中国历代食盐经营管理制度演变

一、春秋战国至秦汉时期的食盐专营制度

通常认为，专营是对商品资源的生产和流通实行集中管理和垄断经营。专营权是由政府设定的权利，有利于集中管理，保障某些利益的获取；垄断经营排除了市场自由竞争，由国家推行的行业垄断有利于保障公共安全。

食盐专营在我国有着 2600 多年的历史，最早开始于春秋时的齐国。齐桓公为春秋五霸之首，公元前 685—前 643 年在位，齐桓公任管仲（约公元前 723—前 645 年）为相，推行改革，实行军政合一、兵民合一的制度，齐国逐渐强盛。管仲是春秋时期的法家代表人物，是中国古代著名的经济学家、哲学家、政治家、军事家。管仲被认为是中国食盐专卖政策的创始人。据《管子·海王》记载，桓公问于管子曰：“吾欲藉于台雉何如？”管子对曰：“此毁成也。”“吾欲藉于树木？”管子对曰：“此伐生也。”“吾欲藉于六畜？”管子对曰：“此杀生也。”“吾欲藉于人，何如？”管子对曰：“此隐情也。”桓公曰：“然则吾何以为国？”管子对曰：“唯官山海为可耳。”

管仲提出的富国策“唯官山海为可耳”，其“官”即为“管”，由国家统一管理、专营；“山”即为开矿铸铁，“海”即为用海水煮盐。“官山

海”就是由国家专营盐铁。^① 管仲认为对房屋、树木、牲畜、人口等征税，会使民众产生不满甚至抵触情绪，导致房屋损毁、乱砍滥伐、宰杀牲畜、减少生育瞒报户口等负面影响，也会加大税赋征收难度和征收成本。因此，管仲不赞成对房屋、树木、牲畜、人口等征税，而主张“唯官山海为可也”。可见，“官山海”政策充分利用了盐铁的不可替代性，采用寓税于价的方式，将税赋藏于盐铁价格之中，避免了直接对房屋、树木、牲畜、人口等征税的不良影响。管仲提出的“盐铁专卖”由政府控制资源所有权，把经营权下放给私人，国家统一收购，通过控制盐的产量和销量，进而控制盐的定价权，以获得更多财政收入。尽管其创立的食盐民产、官府统购、统运和统销的食盐官营制度，有不利于民的一面，但是却大利于国。^② 当朝廷经用不足之时，实行这种体现国家完全垄断化的管理体制，凭借食盐的产、运、销获取厚利，以资军、国之用。在此后的几年中，齐国成了各国食盐市场的垄断者。“官山海”政策在管仲之后备受各朝重视，特别是宋、元、明、清朝代千余年间，盐课收入成为朝廷仅次于田赋的财政来源，后世因此尊称管仲为“盐宗”^③。

战国时期的秦国在商鞅变法时，实行了比齐国更严厉的食盐专卖政策，不但课以重税控制了食盐的生产和流通环节，还置“盐铁市官”专川泽之利，管山林之饶，加强对食盐生产与流通环节的控制和管理，防止私煮私销。^④ “商鞅变法”后，秦孝公十年（公元前352年），秦国迅速夺取了山西境内的“安邑盐池”，开始池盐大生产。并置“盐官”，食盐专营，

① 桓公曰：“何谓官山海？”管子对曰：“海王之图，谨正盐策。”桓公曰：“何谓正盐策？”管子对曰：“十口之家十人食盐，百口之家百人食盐。终月，大男食盐五升少半，大女食盐三升少半，吾子食盐二升少半，此其大历也。盐百升而釜。令盐之重升加分强，釜五十也；升加一强，釜百也；升加二强，釜二百也。钟二千，十钟二万，百钟二十万，千钟二百万。万乘之国，人数开口千万也，禺策之，商日二百万，十日二千万，一月六千万。万乘之国，正九百万也。月人三十钱之籍，为钱三千万。今吾非籍之诸君吾子，而有二国之籍者六千万。使君施令曰：吾将籍于诸君吾子，则必囂号。今夫给之盐策，则百倍归于上，人无以避此者，数也。”——《管子·海王》。

② 调查：不再专营的食盐对百姓生活影响几何？<http://www.9ihome.com/info/a9iHome/2014/201412/118680.shtml>。

③ 历史上与盐商有关的三位重要人物：夙沙氏、胶鬲、管仲，他们被尊为“盐宗”。夙沙氏是古史中比较认可的最早发明“煮海为盐”的人，他应该是人工盐的首创者；胶鬲原为商朝纣王大夫，后经商盐业，后人认为胶鬲是最早的“盐商”；管仲是春秋战国时期齐国的政治家，最早提出“食盐官营制”政策，后人称之为最早的“盐官”。

④ 史继刚. 中国古代私盐的产生和发展 [J]. 盐业史研究, 2003 (4): 8-13.

开征盐税,为进一步征战奠定了物质基础。秦惠文王九年(公元前316年),秦国吞并了井盐资源丰富的蜀国,开始对盐业资源进行经营,蜀守张若于公元前311年在成都“置盐铁市官并长丞”。其后李冰为蜀守,在公元前251年前后主持开凿了中国历史上第一口盐井“广都盐井”^①。有了盐的秦国逐渐强大起来,最终灭了六国,统一华夏,可谓“得盐者得天下”^②。

汉初开放民营,使经营盐铁的商人富比王侯,武帝中期,多次大规模的征讨匈奴,军费开支浩繁,财政入不敷出,朝廷不得已向豪富借贷,而富商大贾却“不佐国家之急”。在此情形下,汉武帝于元狩四年(公元前119年),对盐、铁实行官管,由政府垄断。汉武帝迫于财政压力和对商人“财累万金而不住公家之急”的反感,在桑弘羊的主持下“笼盐铁”,将盐铁的经营收归官府,实行专卖。在产盐和产铁的地方,分设盐官和铁官进行管理。盐专卖采取在官府的监督下由盐民生产,官府定价收购,并由官府运输和销售,打击盐铁富商势力,加强中央集权,增加国家财政收入。

东汉初期仍实行的是盐铁专卖政策,只是由于诸多原因而使政府对盐铁专卖的控制有所放松,而且民间也有大量非法的私营盐商存在;直到章帝时期,汉政府又全面加强了盐铁的专卖政策,民间私营盐铁商遭到严厉的打击;自和帝时期起,汉政府废除了盐铁的专卖政策而实行民营征税制度,但政府专卖也仍然存在,一直到东汉末年。

从秦国、西汉、汉武帝时期,再到东汉这四个时期的盐政中可以看出国家对盐的管理上的变化,盐专卖制度的实行是不断变化的。从中也可以看出盐在当时封建国家经济中的重要性。

二、三国、两晋南北朝时期食盐经营管理制度演变

三国、两晋注重专卖,南北朝时征税制复起。三国的统治者,均一边忙于征战,以扩充各自的疆域,一边恢复残破不堪的生产,以巩固其政治、军事地位,图谋一统天下的帝王事业。由于连年用兵、战事不绝,各国统治者对于获利甚丰的盐业经济,皆颇为重视,一改东汉时期的征税制

① 《华阳国志·蜀志》记载其“穿广都(双流县)盐井、诸陂池,蜀于是盛有养生之饶焉”。熊贤品:出土文献所见秦、楚食盐产地的分布[J].盐业史研究,2016(1):19-23.

② “华夏民族”形成因盐而起? <http://book.hexun.com/2015-01-23/172690567.html>.

而为官营专卖制，对食盐的产、运、销实行高度垄断，从中牟取厚利。^①三国盐制，皆趋重于专卖，其官制亦略相同，各割据者无不以专卖食盐以助军国之需。曹魏盐政实行官产官销制，设司盐都尉、司盐监丞以管理；蜀汉收回被豪强大姓和少数民族酋帅所控制的盐井，设盐府校尉以负责；东吴在海盐产地设司盐校尉与司盐都尉来控制食盐生产。^②

西晋时期（公元265—316年），盐业管理仍然实行专卖制，盐业由国家垄断，实行专卖，以牟取厚利救边利国。所不同的是，盐政隶属于统领国家财政的度支尚书掌管，而非三国时期专设的司盐都尉或盐府校尉。

在三国时代及入晋以后，各国均实行的是食盐官营专卖制。自汉武帝为资军用实行这种体现国家高度垄断化的管理体制以来，封建统治者每当战事紧迫，军用急需，为增加国家财政收入，改行这种盐业管理体制似乎已成为一大法宝。在南北朝专卖制度的发展中也可以看到，政策最为松弛的时期是南朝。南朝占有丰富的盐铁资源，沿海一带盛产海盐，在西蜀被西魏占领以前还占有蜀地的井盐。但南朝各政权均未垄断盐铁资源，实行盐铁专卖，这与世族经济的影响直接相关。国家专卖了盐铁，就等于扼制住了富商大贾的咽喉和堵塞了商品经济发展之路，具有政治和经济双重功用。盐铁商品化程度高，获利大，实行专卖不但增加了国家财政收入，也打击了富商大贾和地方割据势力。因此，南北朝时期的中央政府也常常把收缩盐铁政策作为抑制和打击世族豪强势力的手段。

三、唐宋时期食盐经营管理制度演变

唐初，实行自由贩卖，不收盐税。安史之乱（公元755—763年），为军需计改征税官卖。肃宗乾元元年（公元758年）第五琦任盐铁使，遂立盐法。这一时期主要是由政府在各产盐区设立“盐院”，负责盐的生产、收购和运销，统制全部盐源和盐的销售，史称“民制、官收，官运、官销”^③。为解“府库空虚用度不足”之急，朝廷指令各产地盐院“尽榷天下盐，加时价百钱出之，为钱一百一十”，以充盈府库。但由于政府盐务

① 任桂园. 三国魏晋南北朝时期的盐制与三峡盐业综论. http://uzone.univs.cn/news2_2008_52846.html.

② 马林涛. 刘晏榷盐法与中国古代商业政策之转型 [J]. 许昌师专学报, 2000 (4): 78-82.

③ 杨国麒. 刘晏的盐政改革对唐代中叶社会经济的影响 [J]. 盐业史研究, 1990 (4): 54-55.